

Die neue territoriale Struktur der Verwaltung und die regionale sozioökonomische Struktur in Polen

Czyż, Teresa

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Czyż, T. (1999). Die neue territoriale Struktur der Verwaltung und die regionale sozioökonomische Struktur in Polen. *Europa Regional*, 7.1999(1), 33-42. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48303-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die neue territoriale Struktur der Verwaltung und die regionale sozioökonomische Struktur in Polen

TERESA CZYŻ (deutsche Bearbeitung: FRANK-DIETER GRIMM)

Mit Beginn dieses Jahres wurde in Polen eine neue Verwaltungsgliederung in Kraft gesetzt. Der vorliegende Beitrag verfolgt das Ziel, die neue Gliederung Polens in 16 neue Wojewodschaften vorzustellen (vgl. Tab. 1, Tab. 2) und den Grad der Übereinstimmung mit der bestehenden regionalen Struktur des Landes zu prüfen. Die Veränderungen betreffen außer der Bestimmung neuer Wojewodschaften auch den Übergang von der bisherigen zweistufigen zur nunmehr dreistufigen Verwaltungsgliederung und damit verbunden eine Neuregelung der Kompetenzen der einzelnen Verwaltungsebenen (vgl. Anhang). Sie setzen neue Rahmenbedingungen für künftige Regionalentwicklungen in Polen, die zum Teil erheblich sowohl von den bisherigen politisch-administrativen Gegebenheiten als auch von den historisch gewachsenen Strukturen abweichen. Ihre Kenntnis ist eine

wichtige Grundlage zur Beurteilung künftiger Entwicklungen in Polen.

Der Beitrag befaßt sich im ersten Teil mit dem Grad der Übereinstimmung zwischen der von den Wojewodschaften gebildeten territorialen Struktur der Verwaltung und ausgewählten Komponenten der regionalen Struktur Polens: den regionalen nodalen Siedlungssystemen und den regionalen Systemen der Wissenschaftseinrichtungen. Im zweiten Teil des Aufsatzes werden die spezifischen Eigenschaften der neuen Wojewodschaften dargestellt, ergänzt durch Karten und Tabellen zur Information über die neue polnische Struktur der Verwaltung und der Verwaltungseinheiten.

Einführung

Ein Kernelement der zur Zeit vonstatten gehenden Systemtransformation in Polen ist die Reform der territorialen politisch-

administrativen Organisation des Landes. Dabei wird angestrebt, eine Dezentralisierung der staatlichen Funktionen zu erreichen und die Entwicklung der territorialen örtlichen Verwaltungen zu erleichtern. In Umsetzung dieses Ziels stimmte das Parlament der Gliederung Polens in 16 neue Wojewodschaften zu, welche mit Wirkung vom 01.01.1999 an die Stelle der bisherigen 49 Wojewodschaften getreten sind (Abb. 1, Abb. 2). Die dadurch erreichte Verminderung der Anzahl der Wojewodschaften ist mit der Einführung von "Powiats" (Kreise) als Zwischeneinheiten zwischen der Gemeinde (der örtlichen Einheit) und der Wojewodschaft verbunden. Die Gliederung in die neuen Wojewodschaften – wie durch das Parlament verabschiedet – weicht erheblich von dem ursprünglich von der Regierung vorgelegten Vorschlag ab.

Das Regierungsprojekt war von der Bildung 12 großer Wojewodschaften ausgegangen (Abb. 2). Es sollte sich dabei um die sozioökonomischen Regionen handeln, die sich im Verlaufe der zurückliegenden Entwicklung um Polens größte Städte herum herausgebildet haben. Aus geographischer Sicht erschien dieser Vorschlag als sehr ausgewogen. Nur drei Wojewodschaften in Ostpolen (Ermland-Masuren, Podlachien und Vorkarpaten) entsprachen diesem Kriterium bisher nicht. Sie sind in diesem Sinne keine auf ein Hauptzentrum orientierten sozioökonomischen Regionen, obwohl auch ihre Zentren, die Hauptstädte neuer, größerer Wojewodschaften, in zunehmendem Maße ökonomische und kulturelle Funktionen entwickeln, die zur Integration solcher sozioökonomischer Regionen beitragen können. Das Parlament entschied sich jedoch gegen den Regierungsentwurf.

Das Ziel der vorliegenden Ausarbeitung ist eine Überprüfung der statt dessen beschlossenen Gliederung Polens in 16 neue Wojewodschaften. Sie geht davon aus, daß die räumliche Organisation der Wojewodschaften sich einerseits aus den Grundsätzen einer guten, effizienten Verwaltung und andererseits aus den bereits

Wojewodschaft (Województwo)	
Deutsche Bezeichnung	Polnische Bezeichnung
Ermland-Masuren	warmińsko-mazurskie
Großpolen	wielkopolskie
Heiligkreuzbezirk	świętokrzyskie
Kleinpolen	małopolskie
Kujawien-Pommern	kujawsko-pomorskie
Lebus	lubuskie
Lodz	łódzkie
Lublin	lubelskie
Masowien	mazowieckie
Niederschlesien	dolnośląskie
Oppeln	opolskie
Podlachien	podlaskie
Pommern*	pomorskie
Oberschlesien ("Schlesien") **	śląskie
Vorkarpaten	podkarpackie
Westpommern***	zachodniopomorskie

* wörtliche Übersetzung aus dem Polnischen; die historische deutsche Bezeichnung für diesen Raum ist "Pomerellen"

** Wir verwenden hier die eingeführte deutsche Bezeichnung "Oberschlesien". Die wörtliche Übersetzung aus dem Polnischen "Schlesien" kann im Deutschen zu Mißverständnissen führen.

*** wörtliche Übersetzung aus dem Polnischen; die historische deutsche Bezeichnung für diesen Raum ist "Mittel- und Hinterpommern"

Tab. 1: Die neuen polnischen Wojewodschaften



Abb. 1: Bisherige (1975-1998) und neue (ab 1.1.1999) polnische Verwaltungsgliederung in Wojewodschaften

bestehenden räumlichen Systemen von Siedlung und Wirtschaft ergeben soll. Folglich müßte eine administrative Gliederung die bestehende regionale Struktur des Landes berücksichtigen. Im ersten Teil dieser Darlegung wird die Hypothese aufgestellt, daß die neue Einteilung in 16 Wojewodschaften nicht mit Polens sozioökonomisch bestimmter regionalen Struktur übereinstimmt. Davon ausgehend soll geprüft und diskutiert werden, in welchem Maße die administrative, von 16 Wojewodschaften gebildete Struktur von der regionalen Struktur des Landes abweicht.

Die so verstandene regionale Struktur Polens besteht aus einzelnen sozioökonomischen Regionen. Eine solche Region ist ein räumliches und funktionelles Ganzes. Ihr Grundgerüst ist das nodale Siedlungssystem, in dem die Aktivitäten der Bewohner in allen Lebenssphären konzentriert sind. Dieses System integriert verschiedene Formen sozioökonomischer Aktivitäten, und die Interaktionen innerhalb eines solchen Gebietes stellen einen gewissen Grad an Geschlossenheit dar. Die Existenz

einer relativen Geschlossenheit begrenzt den räumlichen Bereich dieser Region, d. h. sie bildet ihre Grenzen und gibt ihr ihren territorialen Rahmen (CHOJNICKI 1996).

Die Prüfung des Grades der Übereinstimmung der auf den neuen 16 Wojewodschaften beruhenden Struktur mit der regionalen Struktur des Landes wurde bei der vorliegenden Arbeit begrenzt auf die Untersuchung der Beziehungen zwischen der Wojewodschaftsstruktur und den regionalen nodalen Siedlungssystemen einerseits und zwischen der Wojewodschaftsstruktur und den regionalen Systemen der Wissenschaft andererseits.

Die Rolle des nodalen Siedlungssystems bei der Herausbildung einer Region ist gut bekannt und erfordert an dieser Stelle keine weitere Begründung. Einer Erläuterungen hingegen bedarf das regionale System der Wissenschaft. Das regionale System der wissenschaftlichen Aktivitäten kann als weitgehend repräsentativ für die gesamte Sphäre der sozioökonomischen Aktivitäten angesehen werden. Wissenschaft übt durch wissenschaftliche Information, durch die Entwicklung angewandter und technologischer Kenntnisse sowie durch die akademische Bildung einen Einfluß auf die Gesellschaft aus. Wissenschaftliche Aktivitäten sind eine entscheidende Bedingung der sozioökonomischen Entwicklung und des zivilisa-

Hauptstadt		Wojewodschaft
deutsche Bezeichnung	polnische Bezeichnung	
Allenstein	Olsztyn	Ermland-Masuren
Białystok	Białystok	Podlachien
Breslau	Wrocław	Niederschlesien
Bromberg *	Bydgoszcz *	Kujawien-Pommern
Danzig	Gdańsk	Pommern
Kattowitz	Katowice	Oberschlesien
Kielce	Kielce	Heiligkreuzbezirk
Krakau	Kraków	Kleinpolen
Landsberg a. d. Warthe **	Gorzów Wielkopolski **	Lebus
Lodz	Łódź	Lodz
Lublin	Lublin	Lublin
Oppeln	Opole	Oppeln
Posen	Poznań	Großpolen
Rzeszow	Rzeszów	Vorkarpaten
Stettin	Szczecin	Westpommern
Warschau	Warszawa	Masowien

* nur Sitz des Wojewoden, Sitz des Sejmik in Thorn (Toruń)

** nur Sitz des Wojewoden, Sitz des Sejmik in Grünberg (Zielona Góra)

Tab. 2: Die Hauptstädte der neuen polnischen Wojewodschaften (Sitz des Wojewoden/Regierungspräsidenten und Sitz des Sejmik/Landtages)



Abb. 2: Die neue polnische Wojewodschaftsgliederung 1998/99 im Vergleich zum Regierungsentwurf 1998

torischen Fortschritts in einer Region. Die regionale Dimension der Wissenschaft ist ein signifikantes Element der Struktur einer Region, auch durch kulturelle Verbindungen und die Herausbildung regionalen Bewußtseins. So trägt die Tätigkeit der wissenschaftlichen Einrichtungen zu einer intraregionalen Integration und zu einer größeren Unabhängigkeit der Region bei. Bei der räumlichen Herangehensweise wird die wissenschaftliche Tätigkeit durch ihre Lokalisierung im Siedlungsnetz in Form wissenschaftlicher Zentren und der zwischen ihnen bestehenden Verbindungen erfaßt. Ein regionales System der Wissenschaft bildet somit ein polarisiertes System von sozialen, wissenschaftlichen und Bildungsbeziehungen, das ein wissenschaftliches Zentrum mit seiner Umgebung enger verknüpft als mit anderen Zentren oder Regionen.

Das verwendete Forschungsverfahren beruht auf dem Potentialmodell und besteht in der Bestimmung und dem Vergleich der Grenzen von regionalen nodalen Siedlungssystemen und regionalen

Wissenschaftssystemen. Die Beziehungen zwischen den 16 neuen Wojewodschaften und der regionalen Struktur Polens werden analysiert, indem der Grad der Übereinstimmung zwischen der Wojewodschaftsstruktur und den hier ausgewählten Komponentensystemen der regionalen Struktur des Landes untersucht wird.

Im zweiten Teil der Untersuchung wird die neue administrative Einteilung anhand

der Fläche, der Bevölkerung, des Urbanisierungsgrades und der Wirtschaftskraft charakterisiert. Diese Darstellung soll dazu beitragen, die sozioökonomischen Unterschiede zwischen den einzelnen Wojewodschaften aufzudecken. Eine Diagnose der Disparitäten soll andererseits aufzeigen, welche Voraussetzungen zur Verfolgung eigener, relativ unabhängiger sozioökonomischer Aktivitäten in den einzelnen Wojewodschaften bestehen.

Die Wojewodschaften und die regionalen nodalen Siedlungssysteme

Die Überprüfung der Übereinstimmung zwischen der neuen, auf 16 Wojewodschaften beruhenden Struktur und den Komponenten von Polens sozioökonomischer Realität in Form regionaler nodaler Siedlungssysteme wird nachfolgend in zwei Etappen ausgeführt.

In der ersten Etappe wird das Potentialmodell (Czyż 1995) angewendet. Es dient dazu, um regionale nodale Siedlungssysteme auf der Basis der Stärke und der Reichweite des sozioökonomischen Einflusses der einzelnen Städte zu unterscheiden. In diese Untersuchung werden 408 polnische Städte mit einer Bevölkerung von jeweils mehr als 10 000 Einwohnern einbezogen. Die Beziehungen zwischen ihnen sind definiert durch das Bevölkerungspotential.¹ Auf einer Karte dieses Potentials sind die regionalen Knotenpunkte als Gipfel auf der Potentialoberfläche markiert, die den Städten mit einem hohen Grad der Polarisierung entsprechen (Abb. 3). Das sind Städte, deren Einfluß stark ist (ihr Gesamtbevölkerungspotential beträgt über 500 000 Personen pro km),

¹ Das Bevölkerungspotential zeigt strenge Korrelationen mit einer Anzahl sozioökonomischer Phänomene. Daher wird es als Ersatz für viele Arten von räumlich-ökonomischen Interaktionen verwendet (siehe CHOJNICKI 1966, Czyż 1978, 1995, Rich 1980).

Städte	Gesamtpotential in 1000 Personen pro km	Potentialkonzentrations- index in %
Warschau	1.781	92
Lodz	994	84
Krakau	893	83
Breslau	773	82
Posen	706	82
Kattowitz	669	53
Danzig	576	80
Bromberg	505	75
Stettin	500	83

Tab. 3: Das Bevölkerungspotential der großen Städte Polens

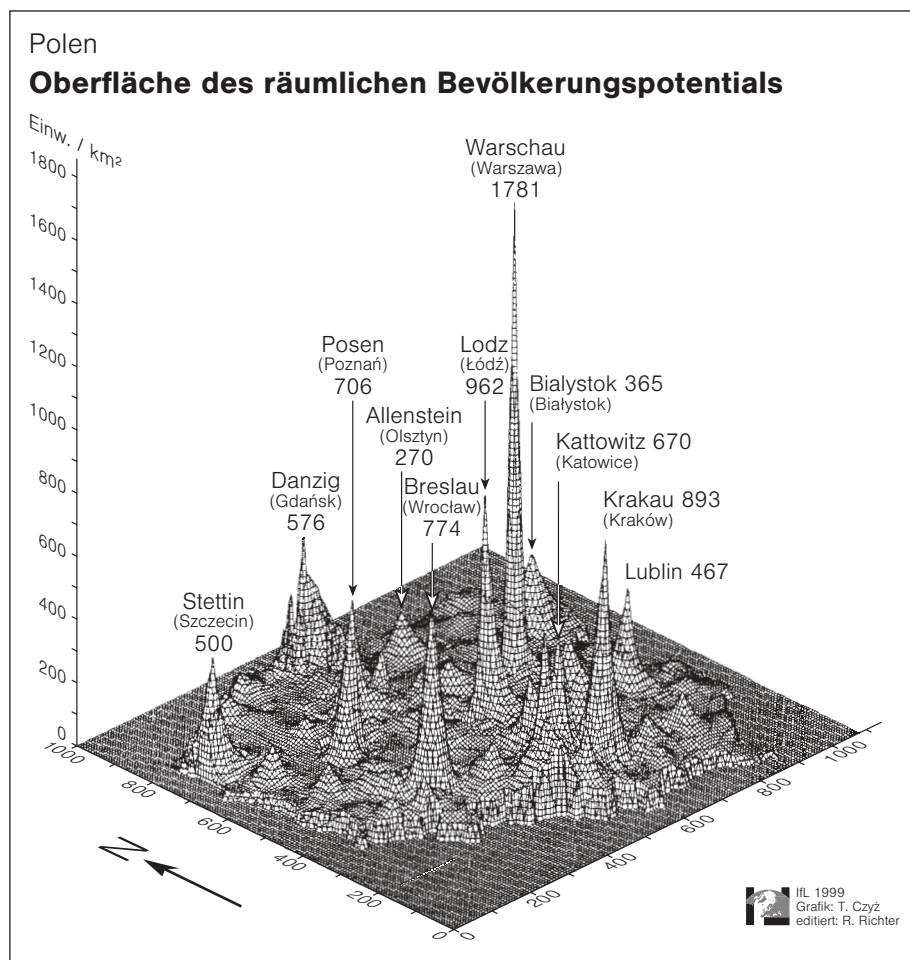


Abb. 3: Oberfläche des räumlichen Bevölkerungspotentials in Polen

im wesentlichen durch die Städte selbst hervorgerufen (die Rate ihres Eigenpotentials zum Gesamtpotential ist höher als 0,5; Tab. 3). Dabei werden neun große Siedlungsknoten unterschieden: Warschau (Warszawa), Lodz (Łódź), Krakau (Kraków), Breslau (Wrocław), Posen (Poznań), Danzig (Gdańsk), Bromberg (Bydgoszcz), Stettin (Szczecin), Kattowitz (Katowice) (deutsche und polnische Bezeichnungen der Städte siehe Tab. 2).

Als nächstes werden auf der Grundlage der Analyse der Oberflächen rund um die Gipfel auf der Karte und der Indizes des relativen Potentials die anderen Städte den zugehörigen Einflußgebieten ihrer jeweiligen Knoten zugeordnet (siehe CZYŻ 1995, S. 25). Als Ergebnis werden die Grenzen von neun regionalen nodalen Siedlungssystemen bestimmt (Abb. 4). Die meisten von ihnen (8) befinden sich in West- und Zentralpolen. Das neunte System umfaßt ganz Ostpolen. In letzterem System ist die Stellung des Knotens (Zentrum) Warschau derart eindeutig, daß Warschau konkurrenzlos gegenüber den übrigen untergeordneten Städten dominiert, die mit der Hauptstadt nur hinsichtlich einer begrenz-

ten Anzahl von Funktionen konkurrieren können: Bialystok, Allenstein, Lublin und Rzeszow.

In der zweiten Etappe der Untersuchung wird ein Vergleich zwischen der räumlichen Aufteilung der neun regionalen nodalen Siedlungssysteme und der Gliederung Polens in 16 Wojewodschaften vorgenommen, um die Übereinstimmungen oder Abweichungen der Beziehungen der einzelnen Knoten (Zentrum) und ihrer räumlichen Reichweite zu er-

kennen². Die neun Knoten (Zentren) entsprechen neun Wojewodschaftszentren. Als erstes stellt sich dabei heraus, daß die Grenzen von fünf regionalen Siedlungssystemen im wesentlichen mit jenen von fünf Wojewodschaften übereinstimmen (Westpommern, Pommern, Kujawien-Pommern, Lodz und Oberschlesien; zu den polnischen Bezeichnungen siehe Tab. 1). In drei anderen Fällen treten Abweichungen zwischen den Grenzen der regionalen nodalen Siedlungssysteme und den ihnen entsprechenden Wojewodschaften auf: Posen, Breslau und Krakau. Sie erklären sich aus der Gründung der an ihrer Peripherie gelegenen Wojewodschaften Lebus (lubuskie), Oppeln (opolskie) und Heiligkreuzbezirk (świętokrzyskie). Das verbleibende neunte regionale nodale Siedlungssystem umfaßt das gesamte Ostpolen und schließt nicht weniger als fünf Wojewodschaften ein. Seinen Kernraum bildet Masowien, und an den Peripherien sind ihm die Wojewodschaften Ermland-Masuren, Podlachien, Lublin und Vorkarpaten zugehörig (polnische Bezeichnungen siehe Tab. 1).

Zugleich macht die Übersicht offenkundig, daß sieben der 16 neuen polnischen Wojewodschaften keine Äquivalente in spezifischen regionalen nodalen Siedlungssystemen haben: Lebus, Oppeln, Heiligkreuzbezirk, Ermland-Masuren, Podlachien, Lublin und Vorkarpaten.

Die Wojewodschaften und die regionalen Systeme der Wissenschaft

Die Überprüfung des Grades der Übereinstimmung zwischen der neuen Verwaltungseinteilung und den räumlichen Sy-

² In Polens neuer administrativer Einteilung sind die Namen von 13 Wojewodschaften diejenigen von historischen Regionen, wohingegen die verbleibenden 3 nach ihren Hauptstädten benannt worden sind (Lodz, Lublin und Oppeln).

Wissenschaftszentren	Wissenschaftliches Potential		Bildungspotential	
	in Personen pro km	Potential von Warschau = 100 %	in Personen pro km	Potential von Warschau = 100 %
Warschau	4.402	100,0	115.467	100,0
Krakau	1.701	40,5	77.649	67,2
Posen	1.383	31,4	61.929	53,6
Breslau	1.149	26,1	56.665	49,1
Lodz	925	21,0	42.644	36,9
Lublin	821	18,7	52.044	45,1
Danzig	707	16,1	34.539	29,9
Kattowitz	659	14,9	48.933	42,4
Stettin	464	10,5	32.775	28,4

Tab. 4: Das Potential der polnischen Wissenschaftszentren

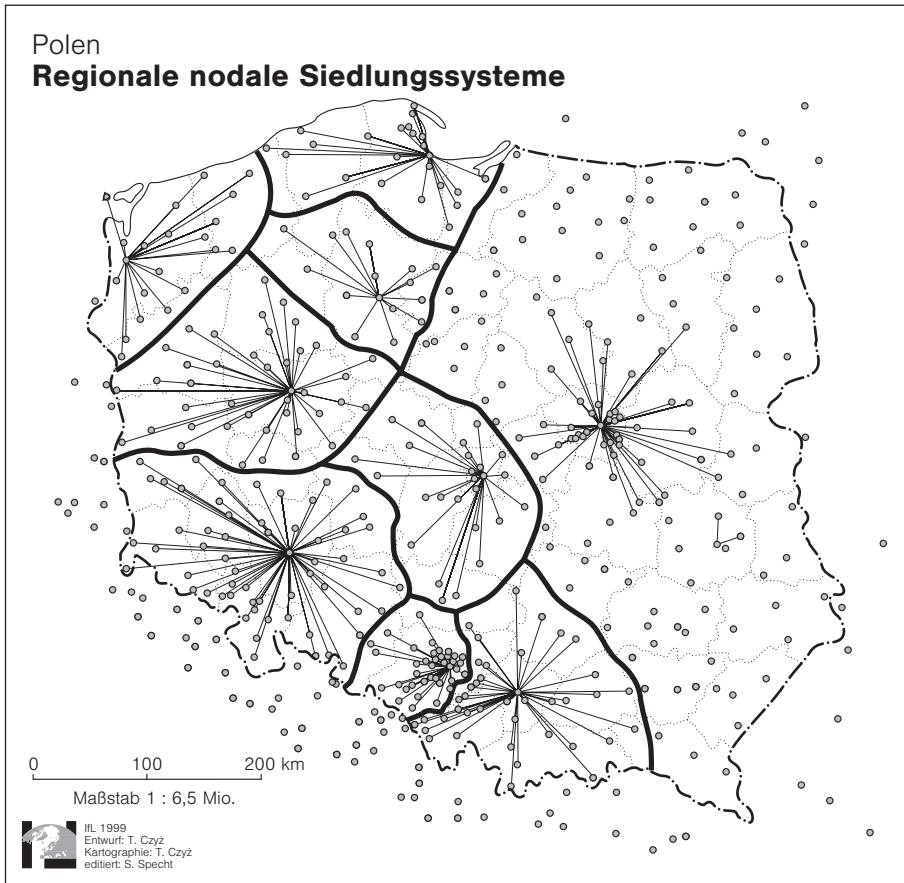


Abb. 4: Regionale und nodale Siedlungssysteme in Polen

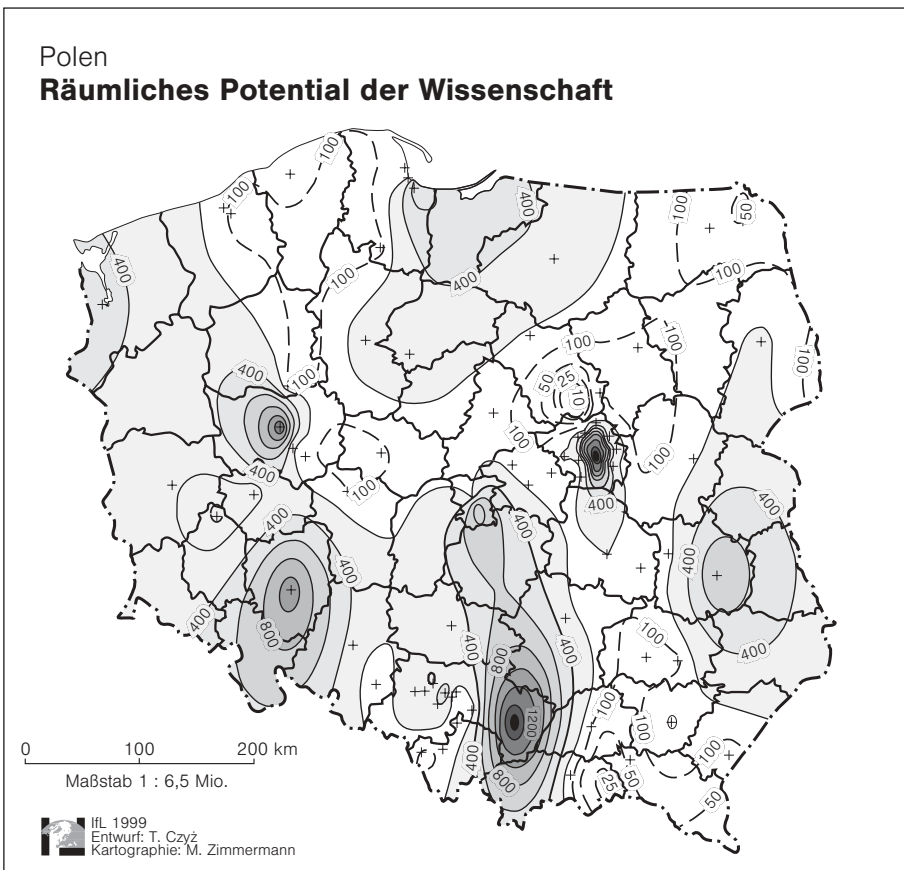


Abb. 5: Räumliches Potential der Wissenschaft in Polen

stemmen der Wissenschaft in Polen konzentriert sich auf die Frage, ob die 16 Wojewodschaften und die von ihnen gebildete politisch-administrative Gliederung auf dem Netz der Wissenschaftszentren basieren und ob die Wojewodschaften Ähnlichkeiten zu den Einflüßbereichen der Wissenschaftszentren aufweisen. Der Ausgangspunkt ist die Bestimmung der regionalen Systeme der Wissenschaft in Polen unter Anwendung des Wissenschafts-Potentialmodells (INHABER, PRZEDNOWEK 1974; CHOJNICKI, CZYŻ 1997). Der Potentialwert wurde über eine Anzahl von Wissenschaftseinheiten, die an 78 Standorten lokalisiert sind, ermittelt, wobei jeder Standort wenigstens eine wissenschaftliche Institution oder Hochschule aufweist. Das Potential wurde für zwei Aspekte berechnet: 1. wissenschaftliche Aktivität, wobei die Anzahl der Professoren als Masse angenommen wurde und 2. Bildungsaktivität, für welche die Masse mittels der Anzahl der Studenten angegeben wurde (Abb. 5 und 6). Dabei zeigte es sich, daß die regionale Gliederung des Forschungspotentials mit der des Bildungspotentials übereinstimmt. So wird es möglich, die Forschungszentren, die als neun Gipfel auf der Potentialkarte erscheinen, zugleich auch als die Hauptzentren der akademischen Ausbildung in Polen zu identifizieren (Tab. 4).

Die wissenschaftlichen Zentren unterscheiden sich voneinander in ihrer Leistungstärke und in der Erstreckung ihrer Einflüßbereiche. Sie repräsentieren verschiedene Größenordnungen, und ihre Einflüßbereiche tendieren zur Überlappung. Lediglich sieben Wissenschaftszentren in Polen haben eine regionsbildende Bedeutung und sind die Kerne spezifischer regionaler Wissenschaftssysteme: Warschau, Krakau, Posen, Breslau, Lodz, Lublin und Danzig (Abb. 7).

Ein Vergleich der 16 Wojewodschaften mit den sieben regionalen Wissenschaftssystemen führt zu folgenden Schlußfolgerungen:

1. Die regionalen Wissenschaftssysteme haben einen größeren regionalen Einflüßbereich als die neuen Wojewodschaften.
2. Es gibt nur eine Wojewodschaft, deren Größe und Erstreckung mit ihrem regionalen Wissenschaftssystem identisch ist (Lodz).
3. Vier regionale Wissenschaftssysteme (Posen, Breslau, Warschau und Lublin) umfassen jeweils zwei Wojewodschaften, und zwei regionale

Polen

Räumliches Potential des Bildungswesens

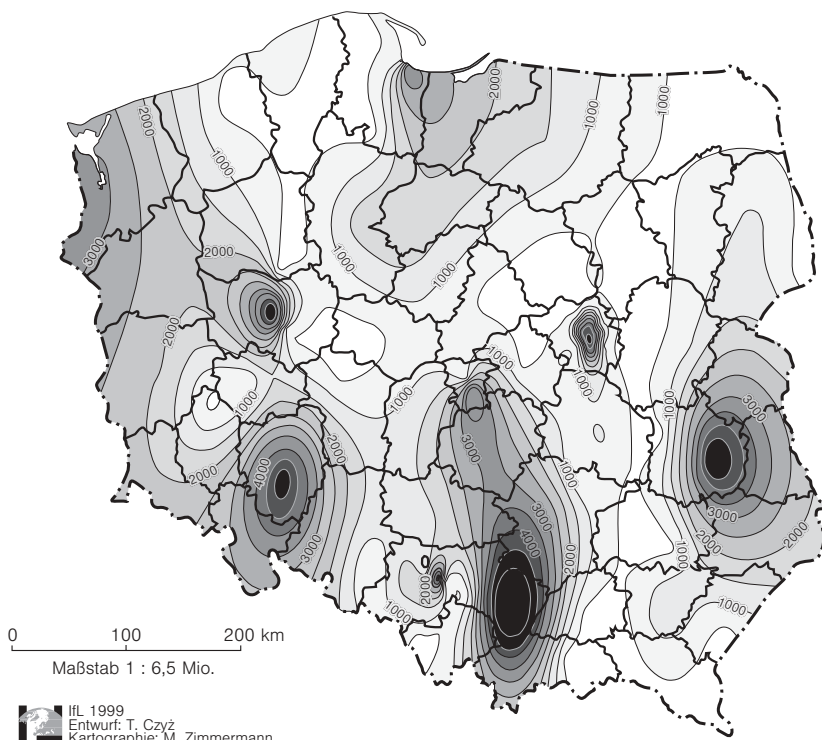


Abb. 6: Räumliches Potential des Bildungswesens in Polen

Wissenschaftssysteme (Danzig und Krakau) umfassen jeweils drei Wojewodschaften.

4. Eine Wojewodschaft (Lebus) liegt an der Peripherie im Kontaktbereich der regionalen Wissenschaftssysteme von Posen und Breslau.

Schließlich sei angemerkt, daß die Wojewodschaften, die den regionalen Wissenschaftssystemen von Posen und Krakau

zugeordnet werden können, zwei verschiedene Ebenen der regionalen Systeme repräsentieren:

- Wojewodschaften ersten Ranges (Großpolen und Kleinpolen), in denen sich ein übergeordnetes Wissenschaftszentrum befindet, welches auch die Hauptstadt des regionalen Systems ist, die die gesamte Region beeinflusst und sie zu einem Ganzen integriert.
- Wojewodschaften zweiten Ranges (West-Pommern und Oberschlesien), die zu einem untergeordneten Wissenschaftszentrum gerichtet sind und ein

untergeordnetes, subregionales Wissenschaftssystem bilden.

Zusammenfassend ergibt sich bei der Prüfung der Übereinstimmung zwischen den regionalen (subregionalen) Wissenschaftssystemen und den neuen Wojewodschaften, daß nur neun Wojewodschaften Wissenschaftszentren von regionaler (oder subregionaler) Bedeutung haben, die feste Beziehungssysteme bilden. Demgegenüber sind die Hauptstädte der sieben anderen polnischen Wojewodschaften überhaupt keine Wissenschaftszentren (sie haben entweder keine Universität oder keine nennenswerte außeruniversitäre Forschungseinrichtung), sie sind nur Knotenpunkte mit einem wesentlich geringeren wissenschaftlichen Potential: Ermland-Masuren, Podlachien, Vorkarpaten, Lebus, Oppeln, Heiligkreuzbezirk und Kujawien-Pommern.

Zur sozioökonomischen Charakteristik der Wojewodschaften

Die Kennzeichnung der sozioökonomischen Charakteristika der Wojewodschaften soll an dieser Stelle mit der Beschreibung der Eigenschaften der neuen 16 im Vergleich zu denen der alten 49 Wojewodschaften erfolgen. Die vergleichende Analyse basiert auf der Messung der Zunahme an Gleichförmigkeit (siehe HAGGETT 1964). Die angenommene Gleichförmigkeitsmessung ist der Koeffizient aus der Variation dreier Charakteristika der einbezogenen Einheiten: Fläche, Bevölkerung und Brutto-Inlandsprodukt (BIP, Tab. 5).

Der Übergang von 49 alten auf 16 neue Wojewodschaften bedeutet die Zunahme an Gleichförmigkeit bei Betrachtung der Bevölkerungszahl der Wojewodschaften und mit Bezug auf das Brutto-Inlandsprodukt.

In den neuen Strukturen differieren die Wojewodschaften signifikant bei den Flä-

Polen

Regionale Systeme der Wissenschaft



Abb. 7: Regionale Systeme der Wissenschaft in Polen

	Wojewodschaften vor der Reform	Wojewodschaften seit der Reform
Anzahl der Einheiten	49	16
Mittlere Flächengröße (1000 km ²)	6,5	19,5
Standardabweichung der Fläche (1000 km ²)	2,3	6,9
Variationskoeffizient (%)	35,4	35,4
Mittlere Bevölkerungszahl (1000)	778,9	2.416,2
Standardabweichung der Bevölkerung (1000)	591,8	1.238,5
Variationskoeffizient (%)	75,0	51,3
Mittleres BIP (Mio. Zł.)	7.435,2	22.737,5
Standardabweichung des BIP (Mio. Zł.)	8.622,5	18.283,4

Tab. 5: Die vergleichende Analyse der Wojewodschaftsstruktur Polens*

* vgl. HAGGETT 1964

A. Wojewodschaft	Fläche a)		Bevölkerung a)		Bevölkerungs- dichte	Prozentanteil städtische Bevölkerung a)	Hauptstadt (Bevölkerung in 1000) a)
	in 1000 km ²	Anteil an Gesamt- fläche in %	in 1000	Anteil an Gesamtbe- völkerung in %			
Niederschlesien	19,9	6,4	2.987	7,7	150	72	Breslau (639)
Kujawien-Pommern	18,0	5,8	2.098	5,4	117	62	Bromberg (386)
Lublin	25,1	8,0	2.242	5,8	89	46	Lublin (356)
Lebus	14,0	4,5	1.020	2,6	73	65	Landsberg (126)
Lodz	18,2	5,8	2.676	6,9	147	65	Lodz (812)
Kleinpolen	15,1	4,8	3.204	8,3	212	51	Krakau (740)
Masowien	35,6	11,4	5.068	13,2	142	64	Warschau (1625)
Oppeln	9,4	3,0	1.092	2,8	116	53	Oppeln (130)
Vorkarpaten	17,9	5,7	2.117	5,5	118	41	Rzeszow (161)
Podlachien	20,2	6,5	1.224	3,2	61	58	Bialystok (282)
Pommern	18,3	5,9	2.179	5,6	119	69	Danzig (461)
Oberschlesien	12,3	3,9	4.899	12,7	398	80	Kattowitz (349)
Heiligkreuzbezirk	11,7	3,7	1.329	3,4	114	46	Kielce (213)
Ermland-Masuren	24,2	7,7	1.460	3,8	60	60	Allenstein (170)
Großpolen	29,8	9,6	3.345	8,6	112	58	Posen (580)
Westpommern	22,9	7,3	1.729	4,5	76	70	Stettin (419)

B. Wojewodschaft	BIP b)		BIP pro Kopf b)		Anteil an Steuern pro staatliche Einnahmen in % b)	Arbeits- losenrate in % c)
	Mrd. Zl.	Polen = 100 %	1000 Zl.	Nationaldurchschnitt = 100 %		
Niederschlesien	26,8	7,4	9,2	97,0	6,9	12,3
Kujawien-Pommern	18,7	5,1	8,4	89,0	3,7	13,6
Lublin	14,7	4,0	7,1	76,0	3,1	9,6
Lebus	9,8	2,7	8,2	87,0	3,8	12,4
Lodz	21,9	6,0	8,5	90,0	5,4	11,0
Kleinpolen	21,2	5,8	7,9	84,0	7,6	7,1
Masowien	70,4	19,3	13,5	143,0	24,2	7,3
Oppeln	8,5	2,3	8,4	89,0	1,3	9,8
Vorkarpaten	16,6	4,6	7,3	78,0	3,3	11,7
Podlachien	7,5	2,1	7,1	75,0	1,8	9,5
Pommern	22,8	6,3	9,6	102,0	8,9	10,4
Oberschlesien	59,9	16,5	10,6	112,0	13,6	6,2
Heiligkreuzbezirk	7,6	2,1	6,7	71,0	1,1	11,9
Ermland-Masuren	8,8	2,4	7,0	74,0	2,0	18,9
Großpolen	34,4	9,4	10,0	106,0	9,5	7,8
Westpommern	14,3	3,9	9,4	100,0	3,6	13,1

a) Angaben 1997

b) Schätzungen aufgrund der Angaben 1996

c) Angaben Juni 1998 nach Nationalem Arbeitsamt

Tab. 6: Sozioökonomische Eigenschaften der Wojewodschaften*

* Angaben des Hauptamtes für Statistik in Warschau (GUS)

chen: das Verhältnis der größten (Masowien) zur kleinsten (Oppeln) beträgt 4:1 (Tab. 6).

Ebenso groß sind die Unterschiede bei der Bevölkerung: Masowien hat fünfmal mehr Einwohner als Lebus, die kleinste Wojewodschaft. Die Unterschiede der Fläche und der Bevölkerung resultieren aus

einer großen Streubreite der Bevölkerungsdichte: von 398 Einwohnern/km² (Oberschlesien) bis zu 60 Einwohnern/km² (Ermland-Masuren). Mit derartigen Unterschieden zwischen den 16 Wojewodschaften beträgt deren durchschnittliche Fläche 19 500 km², und die durchschnittliche Bevölkerung beläuft sich auf 2,4 Mio. Men-

schen. So nähern sich die Mittelwerte der polnischen Wojewodschaften an die NUTS-1 und NUTS-2-Regionen in den großen Staaten der EU an (Tab. 7; vgl. SHARPE 1993).

Auch beim Urbanisierungsniveau gibt es erhebliche Unterschiede innerhalb der Wojewodschaften. Der Anteil der städti-

Staat	Fläche (1000 km ²)	Bevölkerung (Mio.)	Verwaltungseinheit				
			Name	Anzahl	NUTS Ebene	mittlere Fläche (1000 km ²)	mittlere Bevölke- rung (Mio.)
Spanien	506,0	39,2	Auton. Kommune	18	2	28,1	2,2
Frankreich	551,5	58,1	Region	26	2	21,2	2,2
Italien	301,3	57,4	Region	20	2	15,0	2,9
Großbritannien	244,1	58,3	Standardregion	11	1	22,2	5,3
Deutschland	357,0	81,6	Bundesland	16	1	22,3	5,1
Polen	213,7	38,7	Wojewodschaft	16		19,5	2,4

Tab. 7: Territoriale Gliederung verschiedener Staaten der Europäischen Union und Polens*

* vgl. SHARPE 1993

schen Bevölkerung variiert zwischen 41 % (Vorkarpaten) und 80 % (Oberschlesien). Die Hauptstädte der meisten Wojewodschaften (10) haben mehr als 300 000 Einwohner. Die beiden Extreme sind Warschau mit 1,6 Mio. und Landsberg an der Warthe (Gorzów Wielkopolski) mit 126 000 Einwohnern.

Die Wojewodschaften sind hinsichtlich ihrer ökonomischen Stärke hochgradig unterschiedlich. Die stärkste (Masowien) hat ein Einkommen, das zehnmal größer ist als das der schwächsten (Podlachien). Die niedrigsten Einkommen haben Ermland-Masuren, Podlachien, Heiligkreuzbezirk und Oppeln. Es gibt auch Differenzen bei der Steuerzahlungskapazität der Wojewodschaften. Die Steuern, ausgedrückt in Prozent der staatlichen Haushaltseinnahmen, variieren zwischen 24 % in Masowien und

1 % in jeder der beiden Wojewodschaften Heiligkreuzbezirk und Oppeln.

Die Differenzen hinsichtlich des ökonomischen Entwicklungsniveaus – gemessen als Brutto-Inlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung – sind weniger ausgeprägt. Der höchste Index (Masowien) beträgt das Doppelte des niedrigsten (Heiligkreuzbezirk).

Große Unterschiede gibt es hingegen in der Arbeitslosenrate. Der geringste Wert wird in Oberschlesien erreicht und beträgt rund 6 %, während die höchste Rate in Ermland-Masuren bei 19 % liegt.

Zusammenfassung, Wertung

Die Untersuchungen haben gezeigt, daß es zwar eine Reihe von Übereinstimmungen der neuen politisch-administrativen regionalen mit der sozioökonomischen regio-

nalen Struktur in Polen gibt, daß aber von den 16 neuen Wojewodschaften sechs nicht mit der regionalen sozioökonomischen Struktur des Landes übereinstimmen: Lebus, Oppeln, Heiligkreuzbezirk, Ermland-Masuren, Podlachien und Vorkarpaten. Bei ihnen handelt es sich um die Randzonen von Polens Hauptregionen, und ihre Grenzen kreuzen die regionalen sozioökonomischen Verbindungen, die auf die großen und leistungsfähigen Regionalzentren gerichtet sind.

Die mit Bezug auf die regionalen Strukturen falsch gebildeten Wojewodschaften sind gleichzeitig die kleinsten bezogen auf ihre Bevölkerungsgröße (mit Ausnahme der Vorkarpaten-Wojewodschaft) (Tab. 8). Sie haben relativ geringe Urbanisierungsindizes (41-65 % städtischer Bevölkerungsanteil), und ihre Hauptstädte haben im

Wojewodschaft	Hauptstadt	Einwohner (in 1000) a)	Fläche (km ²) a)	Kreise	Kreisfreie Städte	Gemeinden
Niederschlesien	Breslau	2.985	19.948	26	4	169
Kujawien-Pommern	Bromberg	2.098	17.970	19	4	144
Lodz	Lodz	2.673	18.219	20	3	177
Lublin	Lublin	2.242	25.115	20	4	212
Lebus	Landsberg	1.020	13.984	11	2	83
Kleinpolen	Krakau	3.207	15.144	19	3	181
Masowien	Warschau	5.065	35.597	38	4	325
Oppeln	Oppeln	1.091	9.412	11	1	71
Vorkarpaten	Rzeszow	2.117	17.926	20	4	160
Podlachien	Bialystok	1.224	20.180	14	3	118
Pommern	Danzig	2.179	18.293	15	4	123
Oberschlesien	Kattowitz	4.894	12.294	17	19	165
Heiligkreuzbezirk	Kielce	1.328	11.672	13	1	102
Ermland-Masuren	Allenstein	1.460	24.203	17	2	116
Großpolen	Posen	3.346	29.826	31	4	226
Westpommern	Stettin	1.730	22.902	17	3	114

a) Angaben von 1997

Tab. 8: Die neuen polnischen Wojewodschaften – Übersicht

Quelle: "Polska w nowym podziale teritorialnym", GUS, Warszawa 1998



Abb. 8: Wojewodstagsgliederung entsprechend der sozioökonomischen Regionen

Durchschnitt 180 000 Einwohner. Diese Wojewodschaften sind in ihrer Flächengröße unterschiedlich, unter ihnen befinden sich die beiden kleinsten Wojewodschaften

des Landes. Erwartungsgemäß gehören sie zur Gruppe der wirtschaftlich schwachen Wojewodschaften Polens und weisen hohe Arbeitslosenraten auf.

So tragen die aus regionaler Sicht ungünstig gebildeten Wojewodschaften in entscheidendem Maße zum Bestehen von Kontrasten innerhalb der neuen Wojewodschaftsstruktur Polens bei. Diesem Umstand ist es im wesentlichen zuzuschreiben, daß die neuen polnischen Wojewodschaften in große und kleine, wirtschaftlich starke und schwache eingeteilt werden können.

Das Mißverhältnis zwischen Polens neuer verwaltungsmäßiger Einteilung und seiner regionalen Struktur wird auch unter dem Aspekt der gesellschaftlichen Effektivität und der Möglichkeit der Verfolgung einer effektiven Regionalpolitik erhebliche Auswirkungen auf die sozioökonomischen Eigenschaften der einzelnen Einheiten haben.

Wäre man davon ausgegangen, daß eine Wojewodschaft gleichzeitig eine sozioökonomisch zusammengehörige Region ist, dann hätte man in Polen nur 10 Woje-

wodschaften bilden dürfen (Abb. 8). Dies wäre eine Konzeption, die dem ursprünglichen Regierungsprojekt von 12 Wojewodschaften näherkommen würde als die nunmehr vom Parlament verabschiedete politisch-administrative Gliederung in 16 Wojewodschaften. Schließlich bleibt anzumerken, daß das Gesetz über die Schaffung der neuen 16 Wojewodschaften eine Überprüfung der Wirksamkeit dieser Maßnahme vorsieht, die zu einer eventuellen Änderung der Anzahl der Wojewodschaften führen könnte.

Es ist augenfällig, daß die neue polnische Wojewodstagsgliederung der Gliederung Polens in 17 Einheiten nahesteht, die zwischen 1950 und 1975 unter dem zentralisierten politischen System bestanden hatte (Abb. 9). In dieser Periode waren die Wojewodschaften aber praktisch nur Untereinheiten der zentralen Regierung. In den 25 Jahren ihrer Existenz hatten sich in diesen früheren Wojewodschaften dennoch einige regionale soziale und wirtschaftliche Strukturen herausgebildet, die von ihren Verwaltungsaufgaben verursacht worden waren. Diese Strukturen hatten zum Teil die darauffolgende Teilung in 49 Wojewodschaften (seit 1975) überlebt und haben dann den Entwurf der neuen Wojewodstagsgrenzen mitbestimmt, die 1998 gebildet worden sind.

Die vorliegende Reform der Territorialorganisation Polens unter den Bedingungen eines demokratischen Systems, die auf die regionale Dezentralisierung der Kräfte abzielt, ist keinesfalls begrenzt auf die Rückkehr zu traditionell größeren Wojewodschaften. Geändert haben sich vielmehr vor allem die Inhalte. Die Reform gibt der neuen Wojewodschaft unterschiedliche Rollen: durch die Teilung der Macht erhalten die neuen Wojewodschaften weitgehende Selbstverwaltungsrechte. Sie geht davon aus, daß nur eine Kombination von zentraler und regionaler/ lokaler Administration in der Wojewodschaft in der Lage sein wird, die Probleme der eigenen Restrukturierung zu lösen und partnerschaftliche Beziehungen mit den anderen europäischen Regionen herzustellen.

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip soll die Wojewodschaft all diejenigen Funktionen übernehmen, die sie effektiver als die zentrale Staatsgewalt erfüllen kann und bei der sie die regionalen und lokalen Potentiale unmittelbar nutzen kann.

Literatur

CHOJNICKI, Z. (1966): Zastosowanie modeli gravitacji i potencjału w badaniach przestrzen-



Abb. 9: Alte (1959-1975) und neue (ab 1.1.1999) polnische Verwaltungsgliederung nach Wojewodschaften

no-ekonomicznych (Die Anwendung des Gravitations- und Potentialmodells in der raumwissenschaftlichen Forschung). Studia KPZK PAN 14, PWN, Warszawa.

CHOJNICKI, Z. (1996): Region w ujęciu geograficzno-systemowym (Die Region in geographischer Systembetrachtung). In: Czyż, T. (ed.): Podstawy regionalizacji geograficznej. Poznań. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, 7-43.

CHOJNICKI, Z., T. Czyż (1997): Struktura przestrzenna nauki w Polsce (Die räumliche Struktur der Wissenschaft in Polen). Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

Czyż, T. (1978): Metody generalizacji układów przestrzennych (Generalisierungsmethoden für räumliche Strukturen). Seria Geografia 1, PAN, Posen.

Czyż, T. (1995): Application of the population model in the structural regionalisation of Poland. Geografia Polonica 66, 13-31.

HAGGETT, P. (1964): Regional and local component in the distribution of forested areas in south-east Brazil: a multivariate approach. Geographical Journal 130/3, 365-379.

INHABER, H., K. PRZEDNOWEK (1974): Distribution of Canadian science. Geoforum 19, 45-54.

RICH, D. C. (1980): Potential models in human geography. Concepts and Techniques in Modern Geography. Geoabstracts 26, Norwich.

SHARPE, L. J. (ed.) (1993): The rise of meso government in Europe. London: Sage Publications.

Autor:

Prof. Dr. TERESA CZYŻ,
Adam Miskiewicz-Universität,
Institut für sozio-ökonomische Geographie und Raumökonomie,
Fredry 10,
61-701 Poznań,
Polen.

Anhang

Die Verwaltungsreform in Polen

(Nachdruck aus TWG-Report, Gorzów, Berlin 1/99, S. 3-5)

Auf der Grundlage des Gesetzes über die Einführung der dreistufigen territorialen Gliederung des Staates vom 24.07.1998 (Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa) wurden ab 01.01.1999 in Polen neue Verwaltungsstrukturen gebildet. Sie bestehen aus den *Gemeinden (Gminy)*, den neu gebildeten *Kreisen (Powiaty)* und den neuen *Wojewodschaften (Województwa)*.

Die Verwaltungsreform gilt als Voraussetzung für die erfolgreiche Umgestal-

tung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen in Polen. Bisher war das alte, zentralistische Verwaltungssystem nach Branchen und Industriestandorten gegliedert. Die Gemeinde und Wojewodschaft waren diesen Strukturen untergeordnet. Für die Bürger bestanden kaum Möglichkeiten, die politische und wirtschaftliche Entwicklung in der eigenen Region zu beeinflussen und die Entscheidungen der zentralen Verwaltung demokratisch zu kontrollieren.

Mit der Neugliederung erhalten die Wojewodschaften umfangreichere Aufgaben und Kompetenzen im Rahmen der Regionalpolitik, während sich die zentralen staatlichen Einrichtungen stärker auf strategische Fragen konzentrieren. Anstelle der bisher bestehenden 49 kleinen wurden 16 neue Wojewodschaften gebildet, die wirksam Regionalpolitik betreiben und überregionale Aufgaben wahrnehmen können.

Die Wojewodschaft (Województwo)

Die Wojewodschaften gliedern den Staat geographisch, bilden die Grundbausteine der territorialen Selbstverwaltung und sind regionaler Bestandteil der staatlichen Verwaltungsstruktur. Die öffentlichen Aufgaben werden von den Staatsorganen und den Selbstverwaltungsorganen gemeinsam wahrgenommen.

Der *Wojewode* ist als Vertreter der polnischen Regierung verantwortlich für die Durchsetzung der Politik des Staates. Er wird vom Ministerrat eingesetzt und überwacht die Tätigkeit der territorialen Selbstverwaltungsorgane. Außerdem ist er dem Premierminister rechenschaftspflichtig für die ordnungsgemäße Arbeit der ihm unterstehenden Dienste (z. B. Polizei, Feuerwehr). Ihm sind ein bis zwei Stellvertreter (*Vizewojewoden*), die Leiter der Dienste und Inspektionen sowie der Leiter des Wojewodschaftsamtes (Generaldirektor) und dessen Amtsleiter (Direktoren) unterstellt.

Die demokratische Mitbestimmung der Einwohner der Wojewodschaft wird von den territorialen Selbstverwaltungsorganen garantiert. Sie werden von den Bürgern der Wojewodschaft gewählt und erfüllen im Rahmen ihrer Kompetenzen öffentliche Aufgaben auf Wojewodschafts-, Kreis- oder Gemeindeebene. Entscheidungen zu Fragen der Wojewodschaft können im Bedarfsfall auch durch ein Referendum getroffen werden.

Die Organe der territorialen Selbstverwaltung auf Wojewodschaftsebene sind

der *Wojewodschaftstag (Sejmik Województwa)* und der *Wojewodschaftsrat (Zarząd Województwa)*.

Die Abgeordneten des Wojewodschaftstages werden in direkter Wahl für vier Jahre gewählt. Er kann nur durch ein Wählerreferendum vorzeitig aufgelöst werden.

Dieses Parlament ist u. a. zuständig für lokale Rechtsvorschriften, die internationalen Kontakte der Wojewodschaft, die Mitgliedschaft in entsprechenden Organisationen und für Vermögensfragen der Wojewodschaft.

Der Vorsitzende des Wojewodschaftstages wird von den Abgeordneten in geheimer Abstimmung mit einfacher Mehrheit gewählt.

Für die Umsetzung der Beschlüsse des Wojewodschaftstages ist der *Wojewodschaftsrat* verantwortlich. Er besteht aus dem Vorsitzenden (*Marszałek Województwa*), dessen Stellvertreter sowie drei weiteren Mitgliedern und wird vom Wojewodschaftstag aus dem Kreis der Abgeordneten gewählt. Ihm unterstehen das Marschallsamt (*Urząd Marszałkowski*) und die Organisationseinheiten der Selbstverwaltung.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen die Selbstverwaltungsorgane über öffentliches Vermögen, verwalten einen eigenen Finanzhaushalt und erlassen rechtliche Regelungen für den Bereich der Wojewodschaft. Ziele und Aufgaben der Selbstverwaltungsorgane sind die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung der Wojewodschaft, der Ausbau der Infrastruktur, die Förderung der Wissenschaften, des technischen Fortschritts und der Kultur sowie Standortmarketing. Darüber hinaus sind die Selbstverwaltungsorgane der Wojewodschaft zuständig für regionale Aufgaben im Bildungswesen, im Gesundheitsschutz, in der Sozial- und Familienpolitik, bei der Modernisierung ländlicher Bereiche, im Umweltschutz, im Straßenwesen, beim Verbraucherschutz, bei der Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Die finanziellen Mittel des Haushalts bestehen hauptsächlich aus folgenden Positionen: Anteile aus Steuereinnahmen des Staates, Einnahmen aus dem Vermögen der Wojewodschaft, Erbschaftssteuereinnahmen, Überschreibungen und Spenden für Projekte der Wojewodschaft, andere Eigeneinnahmen sowie Ausgleichszahlungen und zweckgebundene Zuwendungen aus dem Staatshaushalt. Für die ordnungsgemäße Verwendung der